

水利水电工程移民干部培训教材

水利水电工程 移民监理

● 杨建设 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利水电工程 移民监理

■ 水利部 编

中国水利水电出版社

水利水电工程移民干部培训教材

水利水电工程 移民监理

◎ 杨建设 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书共分9章,对水利水电工程移民监理的理论和进行了较为详尽的阐述,重点探讨了移民进度监理、投资监理、质量监理和合同管理,并对工程移民监理组织、监理规划、信息管理、移民监理协调等分别作了介绍。

本书突出理论与实践的结合,多个章节都以黄河小浪底水库移民监理的相关内容为例,其中的图表格式可作为移民监理实践中的范本直接引用。

本书既可作为移民监理的培训教材,也可作为广大移民工作者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

水利水电工程移民监理/杨建设主编. —北京:中国水利水电出版社, 2007

水利水电工程移民干部培训教材

ISBN 978-7-5084-4142-9

I. 水... II. 杨... III. ①水利工程—移民—监督管理—中国—干部教育—教材②水力发电工程—移民—监督管理—中国—干部教育—教材 IV. D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 125711 号

书 名	水利水电工程移民干部培训教材 水利水电工程移民监理
作 者	杨建设 主编
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 14.25 印张 338 千字
版 次	2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	36.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《水利水电工程移民干部培训教材》

编辑委员会

主 任 唐传利

副 主 任 杨嘉隆 黄 凯 刘冬顺

委 员 (按姓氏笔画排序)

马贵安	王俊海	刘东顺	朱闽丰
张绍山	李文义	李 铭	杨建设
杨嘉隆	欧阳锋	胡维松	唐传利
顾茂华	黄 凯	龚银辉	傅秀堂
葛兰环			

秘 书 长 张绍山

工 作 人 员 陆 煜 宋向阳 林 晖 李雅蕾
武 斌 崔志刚

前言

我国是一个缺水的国家，人均水资源量只有 2300m^3 ，仅占世界人均水资源量的 $1/4$ ，被联合国列为13个贫水国家之一。同时，我国幅员辽阔，水资源在时空分布上差异很大，水旱灾害频繁。长江流域及其以南的河川径流量占全国七大河流总径流量的81%，而黄淮海流域水资源量只占全国的7.2%。为了控制水旱灾害，开发利用水资源，需要修筑大坝和水库，而建设大坝就要淹没耕地和库区居民的家园，就要带来库区居民的搬迁。作为世界上人口最多的发展中国家，大规模的工程建设使我国成为世界上工程移民最多的国家，而因修筑大坝和建设水库引起的水利水电工程移民又占我国工程移民中的大多数。由于工程移民多是非自愿移民，这就决定了移民工作的复杂性。从范围上看，它不仅关系到移民本身，也影响到新居住区原居民的利益，需要进行协调和调整；从内容上看，不仅牵涉到经济上的补偿，还涉及移民新居住区的规划、建设，移民的就业和经济发展，移民对新居住区原居民的文化传统、生活习俗、教育等很多方面的适应与协调。特别是水库移民问题，涉及政治、经济、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域，是一项庞大、

复杂的系统工程。水库移民问题解决得好与坏，直接关系到移民群众的切身利益，关系到库区安定和社会稳定。

20 世纪 90 年代以前，我国普遍存在着重工程、轻移民、重搬迁、轻安置的问题，移民安置效果极差。到 80 年代末，水库移民中有的仍然处于绝对贫困状态，缺衣少粮，温饱问题难以解决；有的缺乏必要的生产资料，耕地少，质量差；有的饮水、就医困难，健康状况差，缺乏基本的生存条件。上述现象造成移民心态不稳，社会不安定，形成比较严重的移民遗留问题。国家从 1986 年开始对移民遗留问题进行处理，历时近 20 载，才使这一问题得到了改善。

为了使新建的工程不再出现移民遗留问题，就必须在工程设计和征地移民的过程中将其解决好，随着工程监理的普及，移民监理也应应运而生。在我国，工程监理的普及时间也不长，移民监理更是新生事物，其理论还不成熟，实践经验也不够丰富。改革开放以来，尤其是近几年来，一些水利水电工程项目，按照工程监理的理论，结合移民安置工作的特点，进行了移民监理的尝试，但还有许多地方需要改良，其理论也需进一步探讨。本书的编者都是移民监理的实践者，也是移民监理理论的追求者和探索者，相信本书的出版，会对移民监理专业的师生和具体从事移民监理工作的同志有所裨益。

编 者

2006 年 8 月

目 录

前言

第一章 工程移民监理概述	1
第一节 工程移民监理的概念	1
第二节 移民监理由来及其发展	1
第三节 开展移民监理的必要性和重要意义	2
第四节 移民监理的委托	4
第五节 移民监理与移民管理体制	5
第六节 移民监理的任务与基本方法	7
第七节 移民监理目标控制	10
第八节 移民监理与工程监理的区别	13
第九节 移民监理阶段	16
第十节 移民监理程序	16
第十一节 移民监理实施基本原则	18
思考题	19
第二章 工程移民监理组织	20
第一节 监理模式	20
第二节 监理组织设计的原则	21
第三节 建立移民监理组织的步骤	22
第四节 案例 1——黄河小浪底水库移民监理组织	29
思考题	29
第三章 工程移民监理规划	30
第一节 概述	30
第二节 移民监理规划的编写	31
第三节 监理规划编写依据	33
第四节 移民监理规划的内容	34
第五节 案例 2——移民监理规划和移民监理细则	35
思考题	47
第四章 工程移民进度监理	48
第一节 概述	48
第二节 进度计划	54
第三节 进度计划实施中的监测与调整	61

第四节	进度控制措施	63
第五节	工程移民设计阶段监理	66
第六节	工程移民搬迁安置阶段综合监理	69
第七节	案例	94
思考题		112
第五章	工程移民投资监理	113
第一节	工程移民投资的基本概念	113
第二节	工程移民投资控制的基本概念	115
第三节	工程移民规划设计阶段的投资监理	118
第四节	工程移民搬迁安置阶段投资监理	124
第五节	单项工程投资监理	146
思考题		150
第六章	工程移民质量监理	151
第一节	概述	151
第二节	规划设计阶段质量控制	160
第三节	安置实施阶段质量控制	162
第四节	移民质量的评价	182
思考题		183
第七章	工程移民合同管理	185
第一节	工程移民合同概述	185
第二节	工程移民合同管理	187
思考题		192
第八章	信息管理	193
第一节	工程移民监理信息概述	193
第二节	工程移民监理信息管理	196
第三节	移民监理信息的处理	200
思考题		206
第九章	监理协调	207
第一节	工程移民监理协调的方法和手段	207
第二节	工程移民监理协调的特殊性——移民社会适应性调整	211
第三节	案例 3——工程移民监理协调实例	214
思考题		216
主要参考文献		217

第一章 工程移民监理概述

第一节 工程移民监理的概念

工程移民监理是在参照工程建设监理的理论和方法的基础上,结合移民工作的特点,是对移民工作管理方法体系的创新。工程移民监理是指针对移民工作的各个阶段,社会化、专业化的移民监理单位接受业主或有关单位的委托和授权,根据国家批准的移民工作的文件、法律法规和各项合同、协议、责任书等所进行的旨在实现移民工作目的的监督管理行为。工程移民监理对各类移民工作的质量、进度、投资等方面,通过目标规划、动态控制、组织协调、信息管理、合同管理等方法进行综合性的监督检查、监测评价、计量确认、沟通协调,提出咨询建议。根据委托单位的要求,监理的工作范围和内容可以有大有小,既可以是全方位、全过程监理,也可以是某个阶段如移民搬迁阶段或后期扶持阶段,也可以是某一类移民工作的监理,如农村移民安置的跟踪监理。

本章所述工程移民监理和工程监理均是指狭义的概念,即其中的社会监理部分。本书以后所称“移民监理”均指“工程移民监理”,而且主要指“水利水电工程的移民监理”。

第二节 移民监理由来及其发展

一、建设监理制度的建立

长期以来,我国一直沿用建设单位自筹自管和工程指挥部的工程建设管理方式。经过近40年的工程实践,特别是我国进入改革开放的新时期以后,这种传统的工程建设管理模式的各种弊端越来越明显地暴露出来。工程建设管理体制必须适应逐步建立的社会主义市场经济体制。在这种背景下,建设监理制度应运而生。1988年7月建设部颁发了《关于开展建设监理工作的通知》。它标志着我国工程建设领域的改革进入一个新的阶段,即参照国际惯例,结合中国国情,建立具有中国特色的建设监理制度。目前,建设监理已经全面推开,越来越规范化。

二、移民监理的产生和发展

在建设监理蓬勃开展的背景下,作为工程一部分的工程移民项目,也在探讨如何将监理制度引入移民安置。1993年三峡工程即提出移民监理的概念,1994年开始尝试并有文件出台。1994年,水利部领导在调整小浪底移民管理体系时,提出了移民监理的思路,决定由黄河水利委员会移民局承担小浪底移民安置的移民监理工作。1995年开始筹备,1996年小浪底移民监理单位正式进场开展专门的移民项目监理。这是国内最早开展移民监理的项目。

1997年初,黄河万家寨水库工程移民监理进场,1998年福建棉花滩水库工程移民监理也都逐步开展。此外广东飞来峡、湖南江垭等水库工程也都对移民监理进行了尝试。

随着各工程移民监理的开展,关于移民监理的理论研究工作也逐步开展。关于移民监理的规定规范也逐步拟订。

第三节 开展移民监理的必要性和重要意义

一、必要性

1. 传统的移民管理体制存在诸多弊端

中华人民共和国成立以来,为了经济建设和社会发展的需要,我国兴建了大量的水利水电工程,同时也产生了数以千万计的移民。据统计,截至目前,我国共搬迁安置了2000万移民。其中1/3人口得到了妥善安置,他们的生产生活得到恢复和发展,走上了常规的发展道路;1/3人口在安置区基本建立起生产生活体系,能维持基本的生活;但是还有1/3人口,仍处于贫困之中,安置几十年后的今天还没有恢复到搬迁前的水平。

移民是一项复杂的系统工程,又是水利水电工程不可分割的一部分,它理所当然地应该按照工程建设的程序 and 规定办事。以前,水库移民在一定程度上遗留许多问题,除了由于对水库移民的繁杂性和艰巨性认识不够和投资数量少之外,从管理体制上来分析,缺乏一种有效的监督管理体制,也是问题的一个方面。以往,总是把水库移民实施阶段的工作全部交给地方政府,这是在计划经济体制背景下的合理选择。但是地方政府在实施过程中缺少相应的监督机制,政府作为的不到位、政府人员不适应工作出现的失误等在所难免,移民安置的效果较差。

社会主义市场经济的建立,客观上要求移民安置也要体现等价交换的原则,移民的经济利益等合法权益需要得到保护,改革传统的移民管理体制以提高其效率便提到了议事日程。这既是维护移民群众切身利益的要求,也是保障国家政治社会稳定的要求,是地区经济发展和提高人民生活水平的要求。

2. 移民安置实施的全过程需要监督、咨询

移民项目是工程的重要组成部分,移民的安置实施全过程同样需要监督、咨询。

在前期阶段,主要是初步设计阶段(根据深度的要求不同,也可能是可行性研究阶段)和技施设计阶段(或招标设计阶段),由于移民安置规划设计工作需要直接与广大移民群众、淹没区、安置区各级政府和组织、各专业勘察设计部门打交道,是移民及其组织、各安置区政府、各设计部门、业主、国家有关部门互动的过程,设计进度、设计质量、移民投资控制都非常重要,设计进度的拖延将严重影响移民安置实施,设计阶段是移民投资控制的主要阶段,移民投资总概算不合理,将直接造成国家、业主或者移民利益受损,移民安置效果差。

在安置实施阶段,实施进度、实施质量、实施投资都需要进行合理控制。实施进度不能满足要求,则会影响主体工程的蓄水运用,给国家、业主带来效益损失;实施质量达不到要求,则移民群众的生产生活水平将难以及时恢复和提高,移民“搬得出、稳得住、逐步能致富”的安置目标就难以实现;实施投资控制不力,则会给实施进度、实施质量带来

隐患。

在后期扶持阶段,扶持项目的进度、质量、投资同样需要合理控制,使后期扶持项目能够及时发挥效益,帮助移民尽早恢复生产生活水平。

从移民实施机构来看,目前甚至在今后相当长的一段时间内,地方政府部门是唯一的执行机构,不可更换,无需招标。对每一个地方来讲,移民项目重复的机会也不是很多,况且行政干部的更替频繁,结果是地方政府的移民实施经验不足,往往是行政手段的成分较大,技术手段没有真正发挥应有的作用。从移民监理的实践经验来看,移民监理对地方政府的咨询和参谋作用,效果显著,尤其是在控制进度、质量监督方面,以及预警作用等方面显得十分突出。

二、实施移民监理的重要意义

1. 完善移民安置管理体制

我国传统的移民安置管理体制存在着很多弊端,主要体现在移民安置过程缺乏有效的监督和咨询服务,使得重工程轻移民、重搬迁轻安置的行为难以有效克服,实施移民监理制度是完善移民工作管理体制、克服移民搬迁和安置弊端的重要制度安排。目前,以业主参与管理、政府包干负责、社会独立单位实施监理、监测与评估的移民安置新管理体制已经普遍建立。

2. 移民的权益得到进一步维护

在国家落后,百废待兴的时代,由于强调服从大局,对国家、集体利益考虑得多,对移民个人权益考虑得少。改革开放后,社会主义市场经济逐步建立,国民经济发展了,以人为本的观念逐步树立起来,维护移民合法权益的呼声日益响亮。重工程、轻移民,重搬迁、轻安置的思想受到来自各方的批评。实施移民监理,从移民补偿、搬迁、安置、恢复和发展等各个阶段全过程监督,保障移民的权益。

3. 国际国内投资人的利益得到维护

随着市场化的广泛和深入,水利水电工程的投资人也在发生着变化。国际国内的公司、团体都可能成为工程的投资人,利用国外贷款时,贷款人一般也提出相应要求。移民虽然不能给投资人带来效益,但是,移民安置的遗留问题却直接影响主体工程的运行;而且根据通行的国际准则,移民作为重要的环境影响因素,与人权相关联,是国际投资人或贷款人非常关注的问题,一般要求独立的监理监测。因此实施移民监理制度能够满足国际国内投资人对移民项目技术服务的要求。

4. 增加政府行政的科学性

实施移民监理可以在具体移民安置中的科学决策、依法行政、信息获取等方面得到加强;各级移民实施部门,对于基层发生的各类移民安置信息往往难以共享,这与各有关部门的利益有关系,但是监理作为独立第三方,可以客观获取相关信息,及时与各级政府部门共享,通过行政渠道更好更快地解决问题。也可以说是移民实施机构的眼睛与智囊。

5. 利于我国移民安置监督技术服务的市场化

由于成立专门的移民监理公司,将具有专业知识和移民经验的专家相对集中组织起来,具有技术优势的移民监理公司是推动我国移民安置监理市场化进展的主要力量。

第四节 移民监理的委托

由谁委托监理，这是监理模式问题。根据惯例，谁出钱委托，监理单位就要为谁服务、向谁负责。但是移民的特殊性在于移民只是大坝项目的衍生物，并不给业主带来直接效益，还可能带来负效益。在目前情况下移民安置的好坏不仅与业主有关，而且更与政府有关，因为地区的稳定和发展、移民的安居乐业是政府的责任所在。而且当前大型水利水电工程移民项目真正的业主往往也是国家。因此监理模式既要考虑管理体制，又要本着效能原则，以充分发挥移民监理的作用为出发点。

移民监理作用的发挥有其特殊性。移民监理与政府监督相结合，才能发挥其最大作用。在现阶段，因为没有直接的控制手段，如签字权、工程变更的处理权等，移民监理的主要作用仍是眼睛和智囊。它的控制方式是通过监测了解项目具体的状态，分析问题的根源，提出咨询建议，对实施机构构成一种监督，让他们自觉按照规则运行。如同所有监督政府的方式一样，其威慑力的根源来自有权部门（如上级部门、法律部门等）的监督或惩处，这是一种间接的控制。

确定移民监理的委托方，还要分析移民活动中利益各方承担的风险，可以通过风险分析明确移民监理应该为谁服务，应该由谁委托。

一、工程移民中的风险

项目业主承担的风险。移民活动与项目主体工程建设活动不同。项目主体工程的所有权最终归属项目业主，而工程移民活动结果不然。根据前述分析，移民工程的兴建其实是作为项目业主与移民之间的一种交换行为。通俗地讲，项目业主为了某种目的，如赢利或获得社会效益，兴建主体工程，但需要占用移民的土地或者其他生活生产资源，项目业主需要“购买”移民的资源，以某种方式确定的价格（价格决定一般不是市场自发形成的价格，一般由国家确定定价原则），换取移民的资源，项目业主然后才能建成主体工程，展开经营等预定活动。从一般交换行为的角度来看，项目业主在支付经国家批准的移民投资后实质上已经与移民安置的实施脱离了关系（当然项目业主对移民有拆迁时间等要求），兴建什么样的移民工程、移民如何安置，项目业主已经不承担实质上的风险（尤其是当前我国实行的投资包干制度下，这一现象更加明显）。项目业主承担的风险主要在于：①不能及时拆迁清理，导致主体工程不能投入使用或不能开工；②移民安置不好，移民到工程闹事，影响工程运行，带来经济损失。

地方政府承担的风险。在某些情况下，政府担任了项目业主的角色。由于地方政府是地区利益的代表。其承担的风险主要有：①移民安置效果差将可能引起地方不稳定，移民可能会采取上访等过激行动；②移民安置效果差会在本地区造成贫困群体，使本地区富裕程度下降；③可能承担的风险有上级政府的批评。但移民安置效果差，地方政府可能存在的收益是由于移民存在贫困现象而得到中央政府给予的扶贫资金。

移民承担的风险。移民投资和移民工程的产权人或受益人是移民，移民投资的挪用与截留直接窃取了移民财产，移民工程的质量问题由移民直接承受，移民承担着工程移民中的主要风险。

二、移民监理任务的委托

在理论上,项目业主、移民和地方政府三方都希望有独立第四方的参与工程移民安置活动。

(1)项目业主希望移民监理单位能够控制移民工程的进度,确保主体工程早日建成运用。

(2)移民希望移民监理单位从进度、质量、投资三个方面全方位控制,维护他们的合法权益。

(3)地方政府希望通过移民监理单位的介入,监督下一级政府或村集体组织的移民工作的效能,尽量获取客观的直接的移民安置工作基层的信息,以便作出正确的决策,纠正下一级工作的偏差,保证移民工作能够正常进行。另外,地方政府一般还需要移民监理单位的技术服务。

因此从理论上,各方都需要移民监理的介入。

从具体委托来看,项目业主可以作为独立的一方来委托移民监理。地方政府也可以从自己的角度委托移民监理。但从移民实践来看,由于移民一般没有统一的组织形式,而且在实践中建立移民者协会(一些国家已经有成功经验)的难度尚很大,因此必须寻找能够代表移民利益的组织机构。

我国的社会主义制度和政府的职能已经确定了只有人民政府才能代表人民群众的根本利益。因此能够代表移民利益进行委托移民监理的单位是淹没区和安置区共同的一级政府。

综上可以得出,移民监理的委托一般有三种方式:

一是由业主委托,监理地方实施机构;

二是由业主和地方政府中总负责的一级政府共同委托,监理基层移民实施机构的移民活动;

三是由总负责的一级地方政府委托,监理下级移民实施机构的移民活动。

移民监理的地位需要国家通过法律法规明确。一般而言,在地方政府以外存在业主的情况下,采用第二种监理模式较为合适。首先,遵循了监理向业主负责的原则,保证移民进度满足工程需要。其次,维护国家和移民利益,保障国家、业主(投资人)、移民(实际所有人)的资金安全。第三,兼顾了移民的特点,利于监理作用的发挥,作为上级政府监督下级政府的一种手段,由上级政府聘用,能够取得上级政府的最大支持。第一种模式仅适用于项目范围小、只涉及一级地方政府的情况。

移民监理的监督不能由政府内部的监督所代替。一方面因为内容不能完全涵盖;另一方面原因是外部监督具有独立第三方性质。

移民监理的监督也不能由其他监督形式所代替,因为其具有专业性和专门性。

第五节 移民监理与移民管理体制

一、我国的水库移民管理体制

经过长期的实践探索和总结,水库移民已经基本形成了政府负责、投资包干的管理体

制,在市场经济条件下上述制度已经被赋予了新的内涵。目前还在倡导实行有项目法人参与下的项目合同管理模式以及水库移民监理制。水库移民工作要提倡政策公开、公众参与,明确有关各方的社会、经济责任。

政府负责制和投资包干制。《中华人民共和国水法》和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》规定了大中型水利水电工程水库移民工作为政府行为,符合中国国情,应该坚持。多年来,水库移民的政府负责制为促进水电事业的发展起了积极的推动作用,实践也证明是一项行之有效的政策。而投资包干制则是一种行之有效的方法。20世纪80年代初期,我国有相当一批水电项目开工之前,地方政府也曾向国家承诺过投资包干,但结果是包而不干,几乎没有一个工程能够兑现,其中主客观因素十分复杂。要使投资包干制真正落到实处,必须要规定强有力的保证措施。如加强水库前期工作,实行项目动态管理等。

业主参与制。在市场经济条件下,随着工程建设业主负责制的推行,在水库移民安置问题上还应借鉴科学的项目合同管理模式以及考虑投资方和移民的参与。从业主对整个工程负责的概念上讲,业主也应对移民安置负责。虽然国家规定征地、移民工作由地方政府承担,但业主还必须按移民安置的进度支付有关的安置费用,而且也有责任和义务了解移民安置的进展情况、移民资金的使用情况等。此外,移民的后期扶持费还得由业主支付。因此,不能认为移民安置是当地政府的事,业主就可以不闻不问。因此,在工程可行性研究阶段由项目业主委托设计与地方人民政府共同编制提出移民规划报告;在工程开工建设之前,业主单位与当地人民政府或政府指定的实施机构应签订合同或协议;业主单位向地方政府承诺按审批的移民安置实施规划或计划定期支付足额的移民资金,地方政府或政府指定的实施机构向业主单位承诺按审批的移民安置实施规划或计划如期完成移民安置任务,并在移民安置实施过程中接受政府监督和社会监理。由此体现政府负责制与科学的项目管理模式的结合。

移民参与制。建设征地和移民安置工作需充分听取、合理采纳移民的意见和建议。移民有权了解移民安置规划方案、被征用土地的补偿标准等。在国家已审定方案和标准的前提下,移民也应积极配合当地有关部门完成安置任务。

移民监理制。移民监理制是移民管理体制的重要组成部分。我国推行工程项目的监理制是强制性的,水利水电工程移民工作是工程建设的一部分,也不能例外。以往的水利水电工程移民实行单一的政府行为,已经给部分移民安置留下了许多问题。“政府负责制”应是一种公开的负责,是一种在监督机制下的负责,因为“没有监督的权力是产生腐败的温床”。推行移民监理制,对地方政府、对业主,都具有约束作用,是为了更好地实行“政府负责制”的一项重要措施,也是保证移民安置的进度和质量、提高移民资金使用率的有效手段。

二、业主参与、政府包干与移民监理制

各级地方政府具有动员群众、组织群众,发动全社会实施移民搬迁安置的优势。移民工作涉及面广,各项任务艰巨、复杂,只有通过各级政府的组织领导和层层负责才能完成。因此,移民搬迁安置必须由地方政府负责。地方政府负责是指实施国家批准的移民安置规划设计,包干使用移民投资。实践证明,在各级政府层层负责的基础上实行投资包干

的办法是行之有效的。虽然移民工作要紧紧依靠各级地方政府,但移民安置规划的审查和移民概算的编制、移民资金拨付,移民实施进度、质量、投资的监督检查以及移民后期扶持等并不是完全由政府独立决定,需要业主的参与,必须强化项目业主的管理职能,即项目业主依据基本建设程序对移民工程实施管理。一方面要切实实行包干,不能包而不干,另一方面绝不能以包代管,内部操作。

同时在实行业主参与管理制时,业主对移民安置过程的监督和技术服务是通过移民监理进行的。

第六节 移民监理的任务与基本方法

一、移民监理的中心任务

移民监理的中心任务就是控制移民项目的目标,也就是控制经过科学地规划所确定的移民项目的投资、进度和质量目标。这三大目标是相互关联、相互制约的目标系统。

任何移民项目都是在一定的投资额度内和一定的投资限制条件下实现的。任何移民项目的实现都受到时间的限制,都有明确的项目进度和工期要求。任何移民项目都要实现要求的质量标准,这是移民项目的基本要求。完成移民的安置并不困难,而要使移民项目能够在计划的投资、进度和质量目标内实现则是困难的,这就是社会需求移民监理的原因。移民监理正是为解决这样的困难和满足这种社会需求而出现的。因此,目标控制应当成为移民监理的中心任务。

二、移民监理的基本方法

移民监理的基本方法是一个系统,它由不可分割的若干子系统组成。它们互相联系,互相支持,共同运行,形成一个完整的方法体系。这就是目标规划、动态控制、组织协调、信息管理和合同管理。

1. 目标规划

这里所说的目标规划是以实现目标控制为目的的规划和计划,它是围绕项目投资、进度和质量目标进行研究确定、分解综合、安排计划、风险管理、制定措施等项工作的集合。目标规划是目标控制的基础和前提,只有做好目标规划的各项工作的有效实施目标控制。目标规划得越好,目标控制的基础就越牢,目标控制的前提条件也就越充分。

目标规划的过程是一个由粗而细的过程。它随项目的进展,分阶段地根据可能获得的项目信息对前一阶段的规划进行细化、补充、修改和完善。

目标规划工作包括正确地确定投资、进度、质量目标或对已经初步确定的目标进行论证;按照目标控制的需要将各目标进行分解,使每个目标都形成一个既能分解又能综合地满足控制要求的目标划分系统,以便实施控制;把项目实施的过程、目标和活动编制成计划,用动态的计划系统来协调和规范项目的实施,为实现预期目标构筑一座桥梁,使项目协调有序地达到预期目标;对计划目标的实现进行风险分析和管理,以便采取针对性的有效措施实施主动控制;制定各项目的综合控制措施,力保项目目标的实现。

2. 动态控制

动态控制是开展移民监理活动时采用的基本方法。动态控制工作贯穿于项目的整个监

理过程。

所谓动态控制，就是在完成项目的过程中，通过对过程、目标和活动的跟踪，全面、及时、准确地掌握项目进展信息，将实际实施状况与计划目标进行对比，如果偏离了计划和标准的要求，就采取措施加以纠正，以便达到计划总目标的实现。这是一个不断循环的过程，直至项目建成交付使用。

这种控制是一个动态的过程。项目在不同的空间展开，控制就要对不同的空间来实施。项目的实施分为不同的阶段，控制也就分成不同阶段的控制。项目的实现总要受到外部环境和内部因素的各种干扰，因此，必须采取应变性的控制措施。计划的不变是相对的，计划总是在调整中运行，控制就是要不断适应计划的变化，从而达到有效的控制。监理工程师只有把握住项目运动的脉搏才能做好目标控制工作。

动态控制是在目标规划的基础上针对各级分目标实施的控制，以期达到计划总目标的实现。整个动态控制过程都是按事先安排的计划来进行的。一项好的计划应当首先是可行、合理的，它要经过可行性分析来保证计划在技术上可行、资源上可行、财务上可行、经济上合理。同时，要通过必要的反复完善过程，力求达到优化的程度。

3. 组织协调

在项目实施的过程中，监理工程师要不断进行组织协调，它是实现项目目标不可缺少的方法和手段。

组织协调与目标控制是密不可分的。协调的目的就是为了实现项目目标。在监理过程中，当实施进度影响到工程主体运用的时间时，监理工程师就要与实施单位进行协调，或改变投入，或修改计划，或调整目标，直到指定出一个较理想解决问题的方案为止；当发现实施单位的管理人员不称职，给项目实施造成影响时，监理工程师要与实施单位进行协调，以便更换人员，确保项目实施质量。

组织协调包括项目监理组织内部人与人、机构与机构之间的协调。例如，项目总监理工程师与各专业监理工程师之间、各专业监理工程师之间的人际关系，以及纵向监理部门与横向监理部门之间关系的协调。组织协调还存在于项目监理组织与外部环境组织之间，其中主要是与项目业主、设计单位、实施单位，以及与政府其他有关部门、社会团体、咨询单位、科学研究等单位之间的协调。协调的问题集中在他们的结合部位上，组织协调就是在这些结合部上做好调和、联合的工作，以使大家在实现项目总目标上做到步调一致，达到运行一体化。

为了开展好移民监理工作，要求项目监理组织内的所有监理人员都能主动地在自己负责的范围内进行协调，并采用科学有效的方法。为了搞好组织协调工作，需要对经常性事项的协调加以程序化，事先确定协调内容、协调方式和具体的协调流程；需要经常通过监理组织系统和项目组织系统，利用权责体系，采取指令等方式进行协调；需要设置专门机构或专人进行协调；需要召开各种类型的会议进行协调。只有这样，项目系统内各子系统、各专业、各项活动才能实现项目在时间、空间等方面有机的配合，使工程项目成为一体化运行的整体。

4. 信息管理

移民项目监理离不开项目信息。监理工程师在监理过程中主要的任务是进行目标控